Current Issue Review

80-10E

Humanitarian Immigration and Canadian Immigration Policy

Grant Purves

Political and Social Affairs Division
Research Branch

15 April 1980
Reviewed 11 May 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00814/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/80-10-1987E

ISBN 0-660-12591-9

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HUMANITARIAN IMMIGRATION AND CANADIAN IMMIGRATION POLICY

ISSUE DEFINITION

There are many issues connected with Canadian refugee policy. The focal point of this study is the historically close association of an essentially humanitarian concern - the treatment and resettlement of those who cannot return to their homelands for one reason or another - with a basically self-interested or pragmatic consideration - immigration policy. It is indisputable that there should be some connection between refugee and immigration policy. At issue is the degree of the association and the extent to which the criteria of immigration policy should be applied to the selection of refugees abroad for resettlement in Canada. (The issue of the determination process in Canada for the status of "Convention" refugees is dealt with in Current Issue Review 86-26E.)

BACKGROUND AND ANALYSIS

Two problems arise in analyzing the degree of association between immigration and refugee policy. Firstly, there has never been a debate on the whole field of refugee policy as distinct from immigration policy - the White Paper of 1966 and the Green Paper of 1974 concentrated on refugee policy as a form of humanitarian classification for immigrant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

eligibility. Secondly, refugee policy has evolved essentially in a de facto and ad hoc fashion in response to specific refugee emergencies, criticisms of the handling of refugees, and public opinion. Thus, this association which is at issue can only be established through a study of past refugee flows and immigration policy.

A. The Evolution of "Humanitarian Immigration"

It can be said that until 1947 Canada only had an immigration policy. No records were dept which distinguished between the admission of normal immigrants and refugees because all had to meet the same criteria. Provided their origins were European and they were medically and physically fit, refugees benefited from the lack of a separate policy up to the outbreak of World War I because there were few restrictions on immigration. However, this situation changed dramatically in the 1920s and 1930s when an extremely restrictive immigration policy was implemented as a result of high unemployment following the war and during the Great Depression. Throughout the 1920s and 1930s Canadian governments avoided the creation of a purely humanitarian classification for immigrant eligibility: exceptions were made, but only on an individual case-by-case basis.

Shortly after World War II, Canada began to return to a relatively liberal immigration policy and hence to a more liberal attitude toward the admission of refugees, provided they could meet immigration criteria. But the years 1949-1975 also saw the cautious ad hoc evolution of a much more distinct refugee policy in which the needs of those refugees who could not meet criteria for normal immigration began to receive consideration and in which the need of refugees for resettlement on occasion took precedence over the conditions of the Canadian labour market.

1. Speech of Prime Minister King: The Origin of Humanitarian Immigration; the Impact of the Hungarian Revolution

The postwar change in immigration policy was heralded by a speech of Prime Minister King to the House on 1 May 1947. In it he announced for the first time that immigration policy would "take account of the urgent problem of the resettlement of persons who are displaced and homeless". He was careful to note, however, that the flow of refugees and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

displaced persons would be geared to the needs of industry, that every effort would be made to ensure that those admitted would make good citizens, and that immigration would not fundamentally alter the character of the Canadian population. This was the origin of what one might call humanitarian immigration - the grant of priority to refugees from among those prospective immigrants who met the criteria set out for the status of landed immigrant.

The brutal Soviet reoccupation of Hungary in 1956 following the Hungarian Revolution led to a temporary divorce between refugee policy and normal immigration procedures. Within weeks of the November invasion Austria and Yugoslavia were inundated by 200,000 refugees. Intense public and parliamentary pressure encouraged the Canadian government to adopt a policy of unrestricted entry. Within less than ten months, 36,718 Hungarians arrived in Canada where governmental and non governmental agencies assisted them in finding accommodation, employment and in integrating themselves into Canadian society.

The success of the Hungarian refugee resettlement program marked a watershed in Canadian refugee policy. Thereafter, the Canadian government found it increasingly difficult to insist that refugees fully meet immigration regulations and to resist pressure for a more humanitarian policy vis-ã-vis at least limited numbers of refugees. The first to benefit from the Hungarian precedent were a number of hard core refugees suffering from tuberculosis. In 1959 the government announced that the Canadian contribution to World Refugee Year would be to admit about 100 tubercular refugees and their dependents, and to pay the costs of hospitalization and resettlement. The success of the initial program led not only to the admission of an additional 200 patients but also to a change in the official Canadian attitude which enabled thousands of other refugees to settle under special provisions.

2. The White Paper of 1966: Statutory Recognition of Refugee Flows, 'Relaxed' Immigration Standards Recommended

Until the mid 1960s Canadian immigration policy was geographically and racially discriminating in favour of Europeans while the centre of the world's refugee problem had shifted to Africa and Asia.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Reform began with the publication of a White Paper in 1966 which recommended that if Canada was to "accept its fair share of international responsibility for refugees, including the sick and the handicapped, more formal arrangements than now exist are required including the annual appropriation of funds on a continuing basis". It was further recommended that the new legislation provide for the relaxation of immigration regulations when they impeded the admission of certain classes of refugees.

Although new legislation was not forthcoming for another 10 years, the remaining geographically and racially discriminatory immigration regulations were changed in 1967 and two years later, Canada finally acceded to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its Protocol. This paved the way for a much more humanitarian and universal selection of refugees for resettlement in Canada. At the same time, the inauguration of a point system in 1967 based on unemployment rates, job availability, education, age, etc., for determining the admissibility of immigrants made a more formal separation of refugee and immigration policy all the more essential.

B. Public Debate During the Revision of the Immigration Act and Thereafter

Debate about the objectives of refugee policy played a role in the general debate about the principles and objectives that should be implanted in a new Immigration Act and its regulations. The "Green Paper", formally entitled Canadian Immigration and Population Study, was published in late 1974 as a discussion document.

In terms of the development of refugee policy, it was found to be something of a disappointment. Throughout, refugee policy was treated as an "aspect" of immigration which while basically humanitarian in purpose had "also served foreign policy objectives". No policy options were advanced for the development of a refugee policy although some of the options suggested for the future direction of immigration policy might have a very profound direct or indirect impact on refugee flows if adopted. Conversely, a generous policy of refugee admissions might adversely effect a restrictive immigration policy oriented toward the labour market.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Green Paper did not seem to go as far as the White Paper of 1966 which had suggested that Canada had at least some form of obligation to accept its fair share of responsibility for sick and disabled refugees. While acknowledging the need for refugee policy to be flexible, the Green Paper did not outline the direction this flexibility might take, such as admitting refugees as other than landed immigrants, the development of separate criteria for selecting refugees, etc. It did, however, recommend that the new Act contain statutory recognition of refugee status and of the protection owed refugees under the 1951 Convention and its Protocol.

A Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons was formed in March 1975 to consider the issues raised by the Green Paper and the views of the public. The contemporaneous Chilean refugee experience served to focus attention on the elements of inherent conflict between the attempt to develop a coherent and humanitarian refugee policy and the norms of immigration policy. Canadian refugee policy has traditionally been defended as it was during the hearings on the grounds that Canada is one of the very few countries prepared to admit relatively large numbers of refugees as permanent residents and to offer them full citizenship and participation in Canadian society. Secondly, because immigration is a shared field constitutionally, without provincial consent, the Federal Government cannot admit large numbers of refugees who may require surveillance, long-term treatment, or support.

The major criticism of a too intimate connection between refugee and immigration policy has always been humanitarian - simply put, it has been argued that the attitudes, motivation, standards and procedures that may be a necessary basis of immigration can be inhumane when applied to refugees. Organizations representing those involved in refugee relief testified that refugees are not voluntary migrants - they are driven to seek refuge and to accept resettlement by factors beyond their control, most frequently the fear or reality of persecution on the grounds of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

To fulfil the humanitarian obligation to such people, even "relaxed" immigration criteria might not be sufficient. What was needed

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

was an entirely different set of criteria, criteria which might be the opposite of normal immigration ones. Among the refugee criteria suggested were: the degree of physical danger and whether the refugee was in peril of his or her life; the number of innocent dependents who were also suffering as a result of the persecution of the head of the family; the assessment of the United Nations High Commissioner for Refugees or other international refugee organizations as to the urgency of granting immediate entry to Canada, etc.

Refugee and human rights organizations also urged the government to let Canada become a country of first asylum without giving up its custom of accepting refugees as landed immigrants. This would help relieve the burden on countries adjacent to a refugee crisis and reduce the temptation to concentrate selection on the most desirable. It would involve the adoption of a status for entry into canada in addition to that of landed immigrant, without obliging Canada to accept the refugee as an immigrant while protecting the refugee from deportation until another country of resettlement had been found or until conditions in the country of origin had changed sufficiently to permit return. The right of indefinite residence could be accompanied at the time the offer was extended by such conditions as were deemed essential to protect vital Canadian interests like national security or relations with a friendly power.

Existing procedures for protecting Canadian security and preventing the entry and continued residence of criminals in the country were felt to be unnecessarily harsh and/or vague even when applied to normal immigration. When applied in a heavy-handed fashion to refugees they could cause suffering and possible loss of life as well as become the basis of ideological discrimination. Other witnesses, however, felt to the contrary that the circumstances of some refugee flows and particularly those from Latin America made it very difficult for the authorities to complete adequate security screenings to filter out criminals, communists, terrorists, political dissenters or militants. This it was feared might eventually compromise the whole refugee effort in the eyes of the public.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Report of the Special Joint Committee was tabled in late 1975. In concluded that a clear statement of refugee policy was necessary to "guarantee fair and equitable treatment of claimants to refugee status" but recommended that statutory provisions allow for flexibility of response. In more specific terms it recommended that:

i) a broader definition of "refugee" be adopted than that in the 1951 Convention, but that this definition not include persons suffering from poverty and hunger as a result of natural disaster, famine, or war;

ii) refugee flows should normally not be included in the government's annual target and that an annual ceiling on the number of refugees permitted entry not be adopted;

iii) the responsible Ministers report to the appropriate Standing Committee on situations with refugee implications and the government's response;

iv) the government not establish a special immigration category of first asylum.

The debate on refugee policy continued during the remaining stages of legislating the Immigration Act, 1976 and scrutinizing its regulations (1978). The same general issue was at stake - the degree to which refugees should be given separate status and be governed by criteria different from those established for normal immigrants.

C. The Treatment of Refugees under the Immigration Act, 1976

Refugee flows received statutory recognition under the legislation adopted in 1976 and effected in 1978. The formal definition of refugee implanted in the legislation is that of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees as amended by the Protocol of 1967. Article 2(1) states in part:

> "Convention refugee" means any person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,
>
> (a) is outside the country of his nationality and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(b) not having a country of nationality, is outside the country of his former habitual residence and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to return to that country.

Beyond this, the Governor in Council is empowered to designate classes of people, the admission of which would be "in accordance with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted" (Article 6(2)). Convention refugees, like other potential immigrants can be ruled inadmissible if they have been convicted of a serious criminal offence or if there are reasonable grounds to believe that they will engage in criminal activities. Those who have engaged in or might engage in acts of espionage or subversion are ruled inadmissible as are those who might instigate the subversion by force of any government, engage in acts of violence or participate in organizations which might engage in such acts of violence.

Under the legislation, refugees and designated classes may be exempted from many of the specific criteria that might make an immigrant inadmissible, and the Governor in Council is empowered to prescribe special regulations for their admission. The legislation also provides for the private and group sponsorship of Convention and designated refugees. Private sponsorship can supplement government sponsorship and greatly enhance Canada's capacity to resettle and integrate refugees, as the Indochinese refugee movement has shown. In time, it should also increase public awareness and support for refugee programs by developing a knowledgeable and interested public constituency.

The regulations stipulate that Convention refugees and those designated by the Governor in Council as a class whose entry would be in accordance with Canada's humanitarian tradition be given first priority processing along with the family class. To help determine whether a Convention refugee or member of a designated class will be able to establish himself successfully in Canada, visa officers are to take into consideration the normal criteria for assessing immigrants without assigning points, whether or not he is sponsored, and whether any other financial or other assistance is available in Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The basic effect of the legislation is to put in statutory form Canada's obligations to protect Convention refugees and to establish a legislative basis for the practice of admitting both Convention and non-Convention refugees and displaced persons under "relaxed" standards of immigration. Other than the security requirements, the basic criterion for determining the admissibility of refugees remains the assessment of their ability to become successfully established in Canada. There is no reference to the relative need of a refugee for a country of resettlement, etc. Refugees flows thus have only a degree of independence from general immigration under the legislation.

D. Current Refugee Flows: Significant Developments

Since 1978 the government has exercised its power under paragraphs 115(1)(d) and (e) and designated three classes of persons, the admission of whom would be in accordance with "Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted": the Political Prisoners and Oppressed Persons, the Self-Exiled Persons, and the Indochinese classes.

The Political Prisoners and Oppressed Persons designated class, which has replaced the Latin American designated class, is currently restricted to citizens of Chile, Poland, Uruguay, El Salvador and Guatemala. To be included in this class, individuals must be in their country of citizenship, be seeking resettlement in Canada and,

> (a) as direct result of acts that in Canada would be considered a legitimate expression of free thought or a legitimate exercise of civil rights pertaining to dissent or to trade union activity, have been
>
> (i) detained or imprisoned for a period exceeding 72 hours with or without charge, or
>
> (ii) subjected to some other recurring form of penal control, or
>
> (b) by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership in a particular social group, are unable or, by reason of such fear, unwilling to avail themselves of the protection of their country of citizenship.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Self-Exiled class applies to the citizens, former citizens or former residents of the Soviet Union, its European satellites and Albania who are outside Canada and not resident in either the countries mentioned or Yugoslavia. To be eligible, they do not have to establish a "well-founded fear of persecution, etc."

The 80,000 refugees admitted to Canada between 1975 and the present as part of the Indochinese designated class represent the largest movement of refugees to Canada since World War II. Included in the class are Vietnamese, Cambodians and Laotians who have left their countries since 30 April 1975 and are unwilling or unable to return.

The refugee situation in Central America continues to deteriorate under the impact of civil war in El Salvador, guerrilla war in Nicaragua, Honduras and Guatemala, and repression of democratic movements in Uruguay and Chile. On 19 March 1981, the Minister implemented special mesures to enable Salvadorans in Canada on business or as tourists or guests to remain in the country and eventually to apply for the status of landed immigrant. Similar provisions were made for Guatemala in March 1984. Those sponsored by a relative are landed, others are given minister's permits for six months after which their status is reviewed. Residents of Canada can also sponsor relatives who have had to flee El Salvador.

Rising tensions in the Middle East and the worsening situation of some minorities in the area, particularly the Bah'is of Iran, led to establishment of a Middle East allotment of 400 places in 1982, to its doubling in 1983 to 800 places, and its increase to 900 places for 1986.

PARLIAMENTARY ACTION

Bill C-24, An Act respecting immigration to Canada was introduced and given First Reading on 24 November 1976 during the 2nd Session of the 30th Parliament. The Bill was referred to the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration following Second Reading on 23 March 1977 and was reported after lengthy proceedings during June and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

July 1977 with substantial amendments. It received Third Reading on 25 July 1977, Royal Assent on 5 August 1977 and was proclaimed in force on 10 April 1978.

The Immigration Act, 1976 requires that the Minister report annually to Parliament on immigration levels planned for future years. The Second Annual Report, tabled on 1 November 1979, introduced the concept of an annual refugee plan, a concept which initially caused a good deal of concern to non-governmental refugee organizations. In a speech of 6 June 1980, the Minister said that the process for developing the annual plan would involve: the circulation of a discussion paper among the provinces and voluntary refugee organizations; consultation with the voluntary groups; preparation of a draft refugee plan; further consultations with both voluntary groups land the provinces; discussion of the plan with the United Nations High Commissioner for Refugees; finally, Cabinet approval of the resulting plan. The annual Report for 1981 accepted "most urgent need" as a critical determinant of the selection process, thus partially meeting a long-standing complaint,. For the first time it included a specific African component to offer refuge to those with handicaps or "high political profiles" according to the Minister.

Government sponsorship of refugees under the annual plans declined from 16,000 in 1981 to 14,000 in 1982 and to 10,000 in 1983 and 1984 before increasing modestly to 12,000 under the current plan. The sharp drop in the planned intake of refugees re-opened the issue of associating refugee and immigration policy. Non-governmental refugee organizations have objected to basing the refugee intake on Canadian economic and unemployment criteria as though refugees were voluntary migrants. Rather, they argued that the need for countries of resettlement and the urgency of this need should be the fundamental consideration in deciding the number of refugees to be admitted.

The Annual Report on Future Immigration Levels was tabled on 30 October 1986. The plan for 1987 will maintain the level for government-sponsored refugee admissions at 12,000. The following table sets out the regional allocations for 1987 which are unchanged from 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GOVERNMENT-ASSISTED REFUGEE ALLOCATIONS, 1987

	1987
Eastern Europe	3,100
Southeast Asia	3,200
Latin America	3,200
Africa	1,000
The Middle East	900
Other World Areas	300
Funded Management Reserve	300
Total	12,000

In the Spring of 1985 the House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration began hearings on refugee policy as part of a wider review of immigration policy. To date, almost all of the discussion and criticism of government policy has focussed on the refugee determination process in Canada, that is the assessment of legal claims to refugee status under the Convention. Some concern, however, has been expressed that the current emphasis on the desirability of "entrepreneurial" immigration may affect the level of refugee admissions.

"Improved Program Delivery: Citizenship, Labour and Immigration", the Study Team Report to the Task Force on Program Review, made a number of suggestions and observations that alarmed refugee groups. There was the comment that aside from "true convention refugees" and immediate family, "there is no reason to continue admitting what appears to be a significant proportion of persons who face real difficulties in adapting" (p. 20). More disturbing yet to refugee groups was the suggestion that the government consider "ceasing direct sponsorship of refugees" and instead offer the "private sector 50% of the cost of a major private sector refugee sponsorship program ..." (p. 22). The attitudes reflected in the Report have been attacked by some non-governmental refugee organizations as representing a repudiation of government responsibility to refugees, and as a repudiation of Canada's humanitarian tradition.

The Government has not moved to implement these suggestions. On the contrary, without ceasing direct sponsorship of refugees, it has designed a pilot program, the "Host Program for Refugee Settlement," whose object is to facilitate the settlement and integration

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

of government-assisted refugees and designated-class persons who would benefit from the assistance of a host group. These host groups, on an experimental basis, provide direct emotional support and practical orientation to selected refugees. Preliminary evaluation of the program suggests that it is of value to government-sponsored refugees, speeding their acquisition of a new language and their integration into Canadian society. The Government has also been careful to emphasize that its determination to streamline and tighten-up the refugee determination process in Canada does not imply a lessened commitment to refugee resettlement in Canada. On the contrary, the continued influx into the country of large numbers of economic immigrants under the guise of Convention refugees would endanger public support for a generous program of humanitarian immigration.

CHRONOLOGY

1874 - First Mennonite refugees arrived in Canada following grant of special rights.

1923 - P.C.O. 183 limited immigration and hence refugee flows to bona fide farmers, farm workers, domestics, and close relatives of residents of Canada.

1931- P.C.O. 695 limited immigration and hence refugee flows to those having the means to establish a farm.

1947 - Large-scale refugee flows from Europe to Canada commenced following Prime Minister King's speech of 1 May which recognized a moral obligation to help resettle displaced persons.

1956 - Soviet invasion of Hungary led to resettlement of 36,718 Hungarians in Canada under "relaxed" immigration regulations.

1959-1960 - 300 refugees suffering from tuberculosis and their families admitted to Canada.

1966 - White Paper on Immigration recommended that legislation provide for relaxation of immigration regulations when they impede flow of refugees.

1968 - Czechoslovakia invaded by the Soviet Union.

1969 - Canada signed the 1951 Convention relating to the Status of Refugees.

1972 - Expulsion of Ugandan Asians led to the first large-scale immigration of non-European refugees to Canada.

1973 - Chilean 'coup' raised controversy over political bias in Canadian refugee policy.

1974 - The Canadian Immigration and Population Study published.

1975 - The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Immigration Policy formed. It held hearings across the country and submitted its Report the same year.

1976 - The Immigration Act, 1976. The Act, together with its Regulations, was proclaimed in force on 10 April 1978.

1978 - Mass flight of "boat people" from Vietnam began.

1979 - Second Annual Report to Parliament on Immigration Levels tabled. The Report included an annual refugee plan.

31 October 1980 - Annual Report to Parliament on immigration levels 1981 tabled. It was the first to incorporate a specific African contingent and to recognize "most urgent need".

SELECTED REFERENCES

(1) Adelman, Howard, Editor, The Indochinese Refugee Movement: The Canadian Experience, Operation Lifeline, Toronto, 1980.

(2) Canada, House of Commons, Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration, Minutes of Proceedings and Evidence, 2nd Session, 30th Parliament, Issue No. 29, 1 June 1977; Issue No. 32, 7 June 1977; Issue No. 37, 16 June 1977; Issue No. 39, 21 June 1977; Issue No. 50, 12 July 1977. (Library of Parliament J103/H7/1974-1976/14/A1)

(3) Canada, Employment and Immigration, The Refugee Status Determination Process, Supply land Services Canada, November 1981.

(4) Canada, Manpower and Immigration, Canadian Immigration and Population Study, Vols. 1-2, Information Canada, Ottawa, 1975. (Library of Parliament JV7204/A8/1974/A12/V.1-4)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(5) Canada, Parliament, Special Joint Committee on Immigration Policy, Report to Parliament, Minutes of Proceedings and Evidence, 1st Session, 30th Parliament, 1975. (Library of Parliament J103/H7/1974-1976/14/A12)

(6) Dirks, Gerald E., Canada's Refugee Policy: Indifference or Opportunism, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1977. (Library of Parliament HV 640.4/C2/D57)

(7) Howard, Rhoda, "Contemporary Canadian Refugee Policy: A Critical Assessment", Canadian Public Policy, Vol. 6, No. 2, p. 361-373. (Library of Parliament H2/C38)

(8) Wydryzynski, Christopher J., "Refugees and the Immigration Act", McGill Law Journal, Vol. 25, No. 2, p. 154-192. (Library of Parliament KA767/M24/V.25/No. 2)

Bulletin d'actualité

80-10F

L'immigration humanitaire et la politique canadienne de l'immigration

Grant Purves

Division des affaires politiques et sociales
Service de recherche

Le 15 avril 1980
Revu le 11 mai 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/80-10-1987F

ISBN 0-660-92147-2

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'IMMIGRATION HUMANITAIRE ET LA POLITIQUE CANADIENNE DE L'IMMIGRATION

DÉFINITION DU SUJET

Bon nombre de questions sont liées à la politique canadienne à l'égard des réfugiés. La présente étude est axée sur le rapport étroit qui existe de longue date entre une préoccupation essentiellement humanitaire, l'accueil et l'établissement de ceux qui ne peuvent retourner dans leur mère patrie pour quelque raison que ce soit, et une considération foncièrement intéressée ou pragmatique, la politique de l'immigration. Indiscutablement, il doit y avoir un rapport entre la politique à l'égard des réfugiés et la politique de l'immigration. Il s'agit toutefois de savoir jusqu'à quel point les critères de la politique de l'immigration devraient s'appliquer à la sélection à l'étranger des réfugiés qui souhaitent venir s'installer au Canada. (La question du processus de reconnaissance au Canada du statut de réfugié au sens de la Convention est traitée dans le bulletin d'actualité n° 86-26).

CONTEXTE ET ANALYSE

Deux problèmes se posent lorsqu'on analyse le rapport entre la politique de l'immigration et celle qui touche les réfugiés. Premièrement, jamais un débat sur la politique à l'égard des réfugiés n'a exclu celle de l'immigration; le Livre blanc de 1966 et le Livre vert de 1974 ont considéré la politique à l'égard des réfugiés comme une forme de classification humanitaire régissant l'admissibilité des immigrants. Deuxièmement, la politique à l'égard des réfugiés à surtout évolué en réponse à des situations d'urgence spécifiques, aux critiques sur la façon

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

de traiter les réfugiés et à l'opinion publique. Cette analyse ne saurait donc être effectuée qu'en examinant les flots successifs de réfugiés et la politique de l'immigration à leur égard.

A. Évolution de "l'immigration humanitaire"

On peut affirmer que, jusqu'en 1947, le Canada n'avait qu'une politique de l'immigration. Il n'était pas tenu de dossiers pour distinguer l'admission des immigrants ordinaires de celle des réfugiés, car elles étaient régies par les mêmes critères. Pourvu qu'ils fussent d'origine européenne, en bonne santé et en bonne forme physique, l'absence d'une politique distincte, jusqu'au déclenchement de la Première Guerre mondiale, a été favorable aux réfugiés parce qu'il y avait peu de restrictions en matière d'immigration. Toutefois, la situation a changé radicalement dans les années 20 et 30, au cours desquelles une politique de l'immigration extrêmement restrictive a été mise en oeuvre à cause du chômage élevé après la guerre et durant la Grande Dépression. De 1920 à 1930, les gouvernements canadiens évitaient le recours à un critère purement humanitaire pour admettre les immigrants. Des exceptions ont été faites, mais uniquement en fonction de cas particuliers.

Peu après la Deuxième Guerre mondiale, le Canada est revenu progressivement à une politique de l'immigration relativement libérale et à se montrer plus bienveillant envers l'admission des réfugiés, pourvu qu'ils satisfassent aux critères d'immigration. Mais les années 1949 à 1975 ont également vu se dessiner une politique beaucoup plus autonome à l'égard des réfugiés: on commençait à étudier les besoins des réfugiés qui ne pouvaient satisfaire aux critères normaux d'immigration, et la nécessité pour les réfugiés de s'établir l'emportait parfois sur les conditions du marché du travail canadien.

1. Discours du Premier ministre King:
origine de la notion d'immigration humanitaire
et incidence de la révolution hongroise

Les modifications d'après-guerre apportées à la politique de l'immigration ont été annoncées par le Premier ministre King dans le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

discours qu'il a prononcé à la Chambre le 1er mai 1947. Le Premier ministre y déclarait pour la première fois que la politique de l'immigration devait "tenir compte du problème pressant du rétablissement des personnes qui sont déplacées et sans foyer". Il fit observer, prudemment toutefois, que l'admission de réfugiés et de personnes déplacées dépendrait des besoins de l'industrie, qu'on s'efforcerait de voir à ce que ceux qui sont admis soient de bons citoyens et que l'immigration ne modifierait pas fondamentalement le caractère de la population canadienne. Telle fut l'origine de ce que l'on pourrait appeler l'immigration humanitaire: on accordait la priorité aux réfugiés parmi les immigrants éventuels qui satisfaisaient aux critère d'admissibilité à titre d'immigrants reçus.

La réoccupation brutale de la Hongrie par les Soviétiques en 1956, après la révolution hongroise, a entraîné une démarcation temporaire entre la politique à l'égard des réfugiés et les procédures normales d'immigration. Quelques semaines après l'invasion de novembre, l'Autriche et la Yougoslavie furent inondées par 200 000 réfugiés. De fortes pressions publiques et parlementaires ont incité le gouvernement canadien à adopter une politique d'entrée libre. En moins de dix mois, 36 718 Hongrois ont débarqué au Canada, où des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux les ont aidés à se trouver un logement et un emploi et à s'intégrer à la société canadienne.

Le succès du programme de réinsertion des réfugiés hongrois a marqué un point tournant dans la politique canadienne à l'égard des réfugiés. Par la suite, le gouvernement canadien a trouvé de plus en plus difficile d'insister pour que les réfugiés satisfassent pleinement aux règlements d'immigration et de résister à une pression en faveur d'une politique plus humanitaire, à tout le moins envers des nombres limités de réfugiés. Les premiers bénéficiaires du précédent hongrois ont été un certain nombre de réfugiés souffrant de tuberculose. Le gouvernement a annoncé en 1969 que la contribution spéciale du Canada à l'Année mondiale des réfugiés consisterait à admettre environ 100 réfugiés tuberculeux et les personnes à leur charge et à payer leurs frais d'hospitalisation et de réinstallation. Le succès du programme initial a entraîné non seulement l'admission de 200 autres patients tuberculeux, mais un changement dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'attitude officielle du Canada, qui a permis à des milliers d'autres réfugiés de venir s'établir dans des conditions spéciales.

2. Le Livre blanc de 1966: reconnaissance statutaire des arrivées de réfugiés, recommandation de normes d'immigration "souples"

Jusqu'au milieu des années 60, la politique canadienne de l'immigration établissait une discrimination géographique et raciale en faveur des Européens, alors que le centre du problème des réfugiés mondiaux s'était déplacé vers l'Afrique et l'Asie. La réforme débuta avec la publication, en 1966, d'un Livre blanc qui recommandait que, si le Canada "acceptait d'assumer sa juste part de responsabilité internationale envers les réfugiés, y compris les malades et les handicapés, il lui faudrait prendre des dispositions plus officielles qu'à l'heure actuelle, y compris l'affectation de crédits continuels". On recommandait en outre que la nouvelle loi prévoie l'assouplissement des règlements d'immigration lorsqu'ils empêchaient l'admission de certaines catégories de réfugiés.

La nouvelle loi ne devait pas entrer en vigueur avant 10 ans, mais les règlements sur l'immigration qui étaient discriminatoires quant à la race et au pays d'origine ont été changés en 1967 et, deux ans plus tard, le Canada a finalement adhéré à la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et à son Protocole. Cette initiative facilitait l'avènement d'un choix plus humanitaire et universel des réfugiés qui viendraient s'installer au Canada. En même temps, l'établissement, en 1967, d'un système de points fondé sur les taux de chômage, les possibilités d'emploi, l'instruction, l'âge, etc., pour déterminer l'admissibilité des immigrants, a établi une distinction plus officielle et tout à fait essentielle entre la politique des réfugiés et celle de l'immigration.

B. Débat public pendant et après le remaniement de la Loi sur l'immigration

Le débat sur les objectifs de la politique à l'égard des réfugiés a joué un rôle dans le débat général sur les principes et les objectifs qui devaient figurer dans la nouvelle Loi sur l'immigration et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

son règlement d'application. Le "Livre vert" intitulé Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada a été publié vers la fin de 1974 et constituait un document de base.

Dans sa façon d'aborder l'élaboration d'une politique à l'égard des réfugiés, ce document s'est révélé quelque peu décevant. Dans l'ensemble, cette politique était traitée comme un "aspect" de la politique d'immigration qui, tout en voulant d'abord être humanitaire, avait "aussi servi les objectifs de la politique étrangère". Aucune solution de rechange n'était proposée pour l'élaboration d'une politique à l'égard des réfugiés, mais certaines des solutions proposées concernant l'évolution future de la politique d'immigration pouvaient avoir, directement ou indirectement, des conséquences très profondes sur le flot de réfugiés, si elles étaient adoptées. Par contre, un assouplissement des critères d'admission des réfugiés pouvait rendre moins restrictive une politique d'immigration d'abord axée sur les besoins du marché du travail.

Le Livre vert ne semblait pas aller aussi loin que le Livre blanc de 1966, où il était suggéré que le Canada avait, à tout le moins, une certaine obligation d'accepter sa juste part de responsabilités à l'égard des réfugiés malades et handicapés. Tout en reconnaissant la nécessité d'une politique souple à l'égard des réfugiés, le Livre vert n'en précisait pas l'orientation comme, par exemple, admettre les réfugiés à un titre autre que celui d'immigrants reçus, élaborer des critères distincts pour la sélection des réfugiés, etc. On y recommandait cependant que la nouvelle loi reconnaisse le statut de réfugié et accorde la protection à laquelle les réfugiés ont droit, conformément à la Convention de 1951 et à son Protocole.

Un Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes a été chargé en mars 1975 d'étudier les questions soulevées par le Livre vert ainsi que les opinions du public. La question des réfugiés chiliens a fait ressortir les contradictions entre une politique cohérente et humanitaire à l'égard des réfugiés, d'une part, et les normes de la politique d'immigration, d'autre part. Par le passé et pendant les audiences, on a toujours prétendu, à la décharge de la politique canadienne d'accueil des réfugiés, que le Canada est l'un des rares pays disposés à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

accueillir un nombre relativement élevé de réfugiés comme résidents permanents et à leur offrir la pleine citoyenneté et le droit de participer sans restrictions à la société canadienne. Par ailleurs, étant donné que l'immigration est un domaine de compétence partagée, le gouvernement fédéral ne peut, sans le consentement des provinces, admettre un grand nombre de réfugiés qui pourraient avoir besoin de surveillance, de traitement à long terme ou de soutien financier.

On a critiqué principalement, d'un point de vue humanitaire le lien trop étroit entre la politique concernant les réfugiés et celle de l'immigration, c'est-à-dire qu'on a prétendu que les attitudes, les normes, les procédures ainsi que les motifs qui sont à la base de la politique d'immigration peuvent se révéler inhumains s'ils sont appliqués aux réfugiés. Les organismes représentant ceux qui s'occupent des réfugiés ont allégué que ces derniers ne sont pas des migrants volontaires: ils sont obligés de chercher refuge et d'accepter de s'établir à l'étranger, par suite de facteurs qu'ils ne peuvent contrôler. Dans la plupart des cas, ils craignent, avec raison, d'être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques particulières.

Des critères "souples" pourraient même ne pas suffire à nous acquitter de nos obligations humanitaires envers ces réfugiés. Il nous faut des critères d'admission tout à fait différents, qui pourraient être contraires aux critères actuels de l'immigration. Parmi ceux qui ont été proposés pour les réfugiés, il faut compter: le danger physique et le fait que la vie du ou de la réfugié(e) ait ou non été en péril; le nombre de personnes à charge qui souffraient également de la persécution du chef de famille; la reconnaissance, par le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou d'autres organisations internationales, de l'urgence d'accorder l'autorisation d'entrée immédiate au Canada, et ainsi de suite.

Les organisations s'occupant des réfugiés et des droits de la personne ont également exhorté le gouvernement à faire du Canada un pays de premier refuge, sans abandonner sa politique d'accepter les réfugiés à titre d'immigrants reçus. Le fardeau des États limitrophes des pays en crise en serait allégé d'autant, et la tentation de sélectionner les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

éléments les plus souhaitables serait atténuée. Cela signifierait l'adoption d'un statut en vue de l'entrée au Canada, en plus de celui d'immigrant reçu, sans obliger le Canada à accepter le réfugié en tant qu'immigrant mais tout en le protégeant contre la déportation, jusqu'à ce qu'un autre pays de rétablissement ait été trouvé ou que l'amélioration des conditions dans son pays d'origine l'autorise à y retourner. Ce droit de résidence de durée indéfinie pourrait s'assortir, au moment où il est concédé, de conditions jugées essentielles pour protéger les intérêts vitaux du Canada, comme la sécurité nationale ou les relations avec une puissance alliée.

Les dispositions actuelles en vue de protéger la sécurité du Canada et prévenir l'entrée et l'établissement de criminels au pays ont été jugées inutilement sévères et vagues, même pour l'immigration ordinaire. Appliquées sans discernement, elles pourraient être source de souffrances, voire de mort, et devenir le germe de discrimination idéologique. D'autres témoins croyaient, au contraire, que certains afflux de réfugiés, particulièrement de l'Amérique latine, rendaient, par les circonstances qui les entouraient, beaucoup plus ardue aux autorités la tâche d'effectuer les enquêtes de sécurité indiquées pour dépister les criminels, les communistes, les terroristes, les dissidents ou les militants politiques. Aussi craignait-on pour ces raisons de compromettre éventuellement aux yeux du public tous les efforts déployés pour la cause des réfugiés.

Le Rapport du Comité mixte spécial a été déposé à la fin de 1975. Les auteurs concluaient qu'il fallait énoncer clairement la politique à l'égard des réfugiés pour "assurer le traitement juste et équitable de ceux qui demandent le statut de réfugié", mais ils recommandaient:

i) d'étendre la portée de la définition du terme réfugié contenu dans la Convention de 1951, d'en exclure les personnes souffrant de pauvreté et de faim par suite d'un désastre naturel, d'une famine ou d'une guerre;

ii) de ne pas inclure le flot de réfugiés dans les objectifs annuels du gouvernement et ne pas fixer un plafond annuel au nombre de réfugiés qui seraient autorisés à entrer au Canada;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

iii) d'obliger les ministres responsables à faire rapport au Comité permanent approprié sur les situations où il est question d'admission éventuelle de réfugiés et sur les mesures prises par le gouvernement;

iv) de ne pas établir une catégorie spéciale de premier asile en matière d'immigration.

Le débat sur la politique concernant les réfugiés s'est poursuivi au cours des dernières étapes de l'étude de la Loi de 1976 sur l'immigration et de son règlement d'application (1978). Il était axé sur la même question, c'est-à-dire dans quelle mesure les réfugiés devraient avoir un statut distinct et être régis par des critères différents de ceux destinés aux immigrants ordinaires.

C. Le traitement des réfugiés dans le cadre de la Loi sur l'immigration de 1976

Les flots de réfugiés ont été reconnus dans la loi adoptée en 1976 et entrée en vigueur en 1978. La définition de réfugié que donne la loi est celle de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le Protocole de 1967. L'article 2(1) stipule entre autres que:

> "réfugié au sens de la Convention" désigne toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques
>
> (a) se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou
>
> (b) qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

En outre, le gouverneur en conseil peut désigner des catégories de personnes dont l'admission se ferait "conformément à la tradition nettement humanitaire du Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées"

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(paragraphe 6(2)). Comme tous les autres immigrants, les réfugiés au sens de la Convention peuvent être jugés inadmissibles s'ils ont été reconnus coupables d'un infraction criminelle ou s'il existe de bonnes raisons de croire qu'ils se livreront à des activités criminelles. Ceux qui se sont livrés ou qui pourraient se livrer à des actes d'espionnage ou de subversion sont jugés inadmissibles, tout comme ceux qui pourraient inciter au renversement d'un gouvernement par la force, commettre des actes de violence ou appartenir à des associations qui pourraient se livrer à des actes de violence.

Conformément à la loi, les réfugiés et les catégories de personnes désignées peuvent ne pas être soumis à certains critères particuliers qui pourraient conduire au refus d'un immigrant, et le gouverneur en conseil a le pouvoir de prescrire des règlements relatifs à leur admission. La loi prévoit également que des particuliers ou des groupes peuvent parrainer des réfugiés au sens de la Convention et des réfugiés désignés. Comme l'a déjà démontré le mouvement des réfugiés indochinois, la participation des particuliers peut compléter les efforts du gouvernement et augmenter considérablement notre capacité de réétablir et d'intégrer les réfugiés. Petit à petit, elle permettra de sensibiliser davantage le public et d'obtenir l'appui nécessaire aux programmes de réfugiés.

Le règlement accorde la priorité aux réfugiés, au sens de la Convention et aux personnes d'une catégorie déclarée admissible par le gouverneur en conseil, conformément à l'attitude traditionnellement humanitaire du Canada, ainsi qu'aux personnes appartenant à la catégorie de la famille. Afin de déterminer plus facilement si un réfugié au sens de la Convention ou un membre d'une catégorie désignée pourra s'établir avec succès au Canada, les agents des visas doivent tenir compte des critères normaux pour établir l'admissibilité des immigrants mais sans attribuer de points; ils doivent également considérer s'il s'agit d'une personne parrainée ou non, et si elle est en mesure de recevoir une aide financière ou autre au Canada.

Cette loi a comme effet principal de consigner dans un texte de loi les obligations du Canada de protéger les réfugiés au sens de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Convention et de favoriser l'admission de ces réfugiés, des autres réfugés et des personnes déplacées, en vertu de normes d'immigration "assouplies". Outre les exigences en matière de sécurité, l'admissibilité des réfugiés demeure basée sur leur capacité de s'établir avec succès au Canada. Aucune mention n'est faite du besoin relatif d'un réfugié de se réinstaller dans un nouveau pays, etc. Aux termes de cette loi, les mouvements de réfugiés restent quand même soumis dans une certaine mesure aux règlements sur l'immigration.

D. Mouvements actuels de réfugiés: événements marquants

Depuis 1978, en vertu des alinéas 115(1)(d) et (e), le gouvernement exerce son pouvoir habilitant et a désigné trois catégories de personnes dont l'admission se fait dans l'esprit de "l'attitude traditionnellement humanitaire du Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées": les prisonniers politiques et les personnes opprimées, les personnes qui s'exilent de leur propre chef et les Indochinois.

La catégorie désignée des prisonniers politiques et personnes opprimées, qui remplace la catégorie désignée des Latino-Américains, se limite actuellement aux ressortissants du Chili, de la Pologne, de l'Uruguay, du Salvador et du Guatemala. Font partie de cette catégorie les personnes qui se trouvent dans leur pays de citoyenneté, cherchent à s'établir au Canada, et

> (a) en raison d'actes posés qui seraient considérés au Canada comme une expression légitime de la liberté de pensée ou comme l'exercice légitime des droits civils dont jouissent les syndicats et les dissidents,
>
> i) ont été détenus ou emprisonnés durant plus de 72 heures avec ou sans acte d'accusation, ou
>
> ii) ont fait périodiquement l'objet de quelque forme de contrôle pénal, ou
>
> (b) craignant avec raison d'être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à un groupe social particulier, ne peuvent ou, du fait de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cette crainte, ne veulent se prévaloir de la protection du pays dont ils ont la citoyenneté.

La catégorie des personnes qui s'exilent de leur propre chef comprend les citoyens, les anciens citoyens et les anciens résidents de l'Union soviétique, de ses pays satellites européens et de l'Albanie qui ne résident ni au Canada, ni dans un des pays mentionnés, ni en Yougoslavie. Pour être admis à ce programme, ils n'ont pas à prouver une crainte de persécution fondée sur l'un des motifs énumérés ci-dessus.

La catégorie désignée des Indochinois, dont 80 000 membres ont été accueillis au Canada depuis 1975, représente le mouvement de réfugiés le plus important au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale. Elle comprend des Vietnamiens, des Cambodgiens et des Laotiens qui ont quitté leur pays depuis le 30 avril 1975 et qui ne veulent plus ou ne peuvent plus y retourner.

La situation des réfugiés en Amérique centrale continue de se détériorer à cause de la guerre civile au Salvador, des activités de guérilla au Nicaragua, au Honduras et au Guatemala et de la répression des mouvements démocratiques en Uruguay et au Chili. Le 19 mars 1981, le ministre a pris des dispositions spéciales permettant aux Salvadoriens qui se trouvent au Canada pour affaires ou comme visiteurs de demeurer au pays et, par la suite, de demander le statut d'immigrant reçu. Des dispositions semblables ont été prises à l'égard du Guatemala en mars 1984. Ceux qui sont parrainés par des parents deviennent immigrants reçus; quant aux autres, ils reçoivent un permis du ministère pour une durée de six mois, après quoi leur dossier est étudié en vue de leur accorder le statut d'immigrant reçu. En outre, les Salvadoriens acceptés au Canada peuvent parrainer des parents qui doivent fuir le Salvador à cause du conflit.

Les tensions de plus en plus vives au Moyen-Orient et la situation chaque jour plus grave de certaines minorités de cette région du globe, particulièrement celle des Baha'is d'Iran, ont entraîné l'établissement d'un contingent de 400 réfugiés pour le Moyen-Orient en 1982, qui a été doublé en 1983 et porté à 900 en 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MESURES PARLEMENTAIRES

Le projet de loi C-24, Loi concernant l'immigration au Canada, a été déposé et présenté en première lecture le 24 novembre 1976 au cours de la deuxième session de la trentième législature. Le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration après sa deuxième lecture le 23 mars 1977, et après de longues délibérations en juin et juillet 1977, il en a été fait rapport avec des amendements importants. Il a reçu la troisième lecture, le 25 juillet 1977, la sanction royale le 5 août 1977 et est entré en vigueur le 10 avril 1978.

Aux termes de la Loi de 1976 sur l'immigration, le ministre doit déposer annuellement devant le Parlement un rapport sur les niveaux d'immigration prévus pour les prochaines années. Le deuxième rapport annuel, présenté le 1er novembre 1979, introduisait l'idée d'un programme annuel de réfugiés, ce qui, au début, causa passablement d'inquiétude dans les organisations non gouvernementales d'aide aux réfugiés. Dans un discours prononcé le 6 juin 1980, le ministre affirma que le processus d'élaboration du programme annuel comporterait: la diffusion d'un document de discussion parmi les provinces et les organismes bénévoles d'aide aux réfugiés; la consultation de ces groupes bénévoles; la préparation d'un projet de programme pour les réfugiés; d'autres consultations avec les groupes bénévoles et les provinces; la discussion du programme avec le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés; et, en dernier lieu, l'approbation du texte final du programme par le Cabinet. Le rapport annuel pour 1981 adopte "le besoin le plus urgent" comme critère déterminant le processus de sélection et répond ainsi en partie à une revendication de longue date. Pour la première fois, on prévoyait un contingent particulier pour les réfugiés africains, qui devait permettre, selon le ministre, d'accueillir des handicapés ou des personnes offrant un "profil politique manifeste".

Le nombre de réfugiés parrainés par l'État dans le cadre des programmes annuels a diminué de 16 000 en 1981 à 14 000 en 1982, puis à 10 000 en 1983 et 1984, avant d'enregistrer une hausse modérée et de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

passer à 12 000 cette année. La baisse marquée du nombre prévu de réfugiés a rouvert le débat sur la politique relative aux réfugiés et à l'immigration. Des organismes non gouvernementaux d'aide aux réfugiés se sont opposés à ce que leur nombre soit établi en fonction de critères relatifs à l'économie et au chômage au Canada, comme si les réfugiés étaient des immigrants volontaires. Ces organismes ont fait valoir que la nécessité de disposer de pays où les émigrés peuvent se réinstaller et l'urgence du problème devraient être une considération fondamentale pour décider du nombre de réfugiés à admettre.

Le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration a été déposé le 30 octobre 1986. Le programme de 1987 fixe à 12 000 le nombre de réfugiés qui seront parrainés par l'État. Voici leur répartition par région, qui est la même qu'en 1986:

RÉPARTITION DES RÉFUGIÉS PARRAINÉS PAR L'ÉTAT, 1987

	1987
Europe de l'Est	3 100
Asie du Sud-Est	3 200
Amérique latine	1 200
Afrique	1 000
Moyen-Orient	900
Autres régions du monde	300
Réserve financée de gestion	300
Total	12 000

Au printemps de 1985, le Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration de la Chambre des communes a entrepris des audiences sur la politique relative aux réfugiés dans le cadre d'une révision plus vaste de la politique d'immigration. À ce jour, presque toutes les interventions et critiques faites au sujet de la politique du gouvernement ont surtout porté sur le processus de sélection des réfugiés en vigueur au Canada, c'est-à-dire l'évaluation des demandes légales du statut de réfugié faites aux termes de la Convention. Par ailleurs, certains ont dit craindre que l'importance actuellement accordée à l'immigration de gens d'affaires n'ait un effet sur le nombre de réfugiés admis au Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le rapport intitulé "Meilleure exécution des programmes: Citoyenneté, travail et immigration", présenté par un Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, formule un certain nombre de propositions et d'observations qui ont inquiété les organismes de réfugiés. Ainsi, on déclare dans ce rapport que: "Exception faite des authentiques réfugiés au sens de la Convention et des membres de leurs familles immédiates, il n'y a pas lieu de continuer d'admettre au Canada autant de personnes ayant de réelles difficultés à s'adapter" (p. 19); il y est en outre recommandé, ce qui est encore plus inquiétant pour les groupes de réfugiés, que le gouvernement "envisage [...] de ne plus prendre des réfugiés directement à sa charge, et de s'unir plutôt au secteur privé pour acquitter 50 p. 100 du coût d'un important programme de parrainage par le secteur privé" (p. 21). Certains organismes non gouvernementaux d'aide aux réfugiés ont dénoncé l'attitude manifestée dans le rapport, qui équivaudrait à une répudiation par le gouvernement de sa responsabilité à l'égard des réfugiés et à un rejet de la tradition humanitaire du Canada.

Le gouvernement n'a rien fait pour mettre en oeuvre les propositions du Groupe de travail. Au contraire, sans cesser de parrainer directement un certain nombre de réfugiés, il a créé un programme pilote, intitulé "Programme d'accueil pour l'établissement des réfugiés", dont l'objectif est de faciliter l'installation et l'intégration des réfugiés parrainés par l'État et des personnes des catégories désignées susceptibles de bénéficier de l'aide de groupes d'acceuil. Ces derniers, mis sur pied à titre expérimental, offrent réconfort et conseils pratiques aux réfugiés choisis. D'après une évaluation préliminaire, le programme s'est révélé utile aux réfugiés parrainés par l'État, puisqu'il leur permet d'acquérir plus vite une nouvelle langue et de mieux s'intégrer à la société canadienne. Le gouvernement a également pris soin de souligner que même s'il était déterminé à simplifier et à renforcer le processus de reconnaissance du statut de réfugié au Canada, cela ne voulait pas dire qu'il réduisait son engagement à l'égard de la réinstallation des réfugiés. Au contraire, il estime que l'arrivée continuelle et massive dans notre pays d'immigrants ayant quitté leur pays pour des raisons économiques et se faisant passer pour des réfugiés au sens de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Convention compromet l'appui du public canadien à l'égard d'un programme généreux d'immigration humanitaire.

CHRONOLOGIE

1874 - Les premiers réfugiés mennonites arrivent au Canada après avoir obtenu des droits spéciaux.

1923 - Le décret du Conseil privé n° 183 limite l'immigration et de ce fait les mouvements de réfugiés aux fermiers, travailleurs agricoles, domestiques établis et aux proches parents de résidents canadiens.

1931 - Le décret du Conseil privé n° 695 limite l'immigration et de ce fait les mouvements de réfugiés à ceux qui avaient les moyens de s'établir sur une ferme.

1947 - Des mouvements de réfugiés sur une grande échelle s'amorcent entre l'Europe et le Canada après le discours du 1er mai du Premier ministre King reconnaissant l'obligation morale du pays d'aider les personnes déplacées à se rétablir ailleurs.

1956 - L'invasion de la Hongrie par l'Union soviétique entraîne le déplacement de 36 718 réfugiés hongrois au Canada suite à l'assouplissement des règlements d'immigration.

1959-1960 - 300 réfugiés souffrant de tuberculose et leurs familles sont admis au Canada.

1966 - Le Livre blanc sur l'immigration recommande que la loi prévoie l'assouplissement des règlements sur l'immigration lorsqu'ils entravent l'entrée des réfugiés.

1968 - La Tchécoslovaquie est envahie par l'Union soviétique.

1969 - Le Canada signe la Convention de 1951 concernant le Statut des réfugiés.

1972 - L'expulsion d'asiatiques de l'Ouganda entraîne le premier mouvement d'immigration sur une grande échelle de réfugiés non européens au Canada.

1973 - Le coup d'État au Chili provoque une controverse au sujet du parti pris politique du Canada en ce qui concerne les réfugiés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1974 - Publication de l'Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada.

1975 - Création du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de l'immigration, qui entend les témoignages à travers le pays et soumet son Rapport au cours de la même année.

1976 - Loi de 1976 sur l'immigration. La loi et son règlement d'application entrent en vigueur le 10 avril 1978.

1978 - Début de l'exode massif des réfugiés de la mer du Vietnam.

1979 - Le deuxième Rapport annuel sur les niveaux d'immigration est déposé devant le Parlement. Ce rapport comprend un programme annuel pour les réfugiés.

31 octobre 1980 - Le Rapport annuel sur les niveaux d'immigration pour 1981 est déposé devant le Parlement. Il mentionne pour la première fois un niveau précis pour les réfugiés africains et reconnaît la situation d'urgence.

BIBLIOGRAPHIE

(1) Adelman, Howard, éditeur, The Indochinese Refugee Movement: The Canadian Experience, Operation Lifeline, Toronto, 1980.

(2) Canada, Chambre des communes, Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration, Procès-verbaux et témoignages, 2e session, 30e législature, fascicule n° 29, 1er juin 1977; fascicule n° 32, 7 juin 1977; fascicule n° 37, 16 juin 1977; fascicule n° 39, 21 juin 1977; fascicule n° 50, 12 juillet 1977. (Bibliothèque du Parlement J103/H7/1974-1976/14/A1)

(3) Canada, Main-d'oeuvre et Immigration, Reconnaissance du statut de réfugié, Approvisionnements et Services, novembre 1981.

(4) Canada, Main-d'oeuvre et Immigration, Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada, volumes 1-2, Information Canada, Ottawa, 1974. (Bibliothèque du Parlement JV7204/A8/1974/A12/V1-4)

(5) Canada, Parlement, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de l'immigration, Rapport au Parlement, procès-verbaux et témoignages, 1re session, 30e législature, 1975. (Bibliothèque du Parlement J103/H7/1974-1976/14/A12)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(6) Dirks, Gerald E., Canada's Refugee Policy: Indifference or Opportunism, McGill-Queen's University Press, Montréal, 1977. (Bibliothèque du Parlement HV 640.4/C2D057)

(7) Howard, Rhoda, "Contemporary Canadian Refugee Policy: A Critical Assessment", Canadian Public Policy, vol. 6, n° 2, p. 361-373. (Bibliothèque du Parlement H2/C38)

(8) Wydryzynski, Christopher J., "Refugees and the Immigration Act", McGill Law Journal, vol. 25, n° 2, p. 154-192. (Bibliothèque du Parlement KA 76/M24/V.25/n° 2)